

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 198 DE 1995

COMISION DE
ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD
SOCIAL integrada con HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 287 DE 1995

SIN CORREGIR
POR LOS ORADORES

JULIO DE 1995

REGIMEN DE PREVISION SOCIAL

Modificaciones

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión
del día 12 de julio de 1995

A S I S T E N C I A

Preside : Senadores Rafael Michelini y Luis Brezzo

Miembros : Senadores Susana Dalmás, Jorge Gandini, Luis A. Heber, Luis B. Pozzolo y Helios Sarthou

Integrantes : Senadores Danilo Astori, Jorge Batlle, Nahum Bergstein, Alvaro Carbone, Alberto Couriel y Luis Hierro López

Asiste : Senador Manuel Laguarda

Concurren : Presidente, Secretarios y Prosecretaria de la Cámara de Senadores, Hugo Fernández Faingold, Mario Farachio, Jorge Moreira Parsons, Quena Carámbula y Director General de Comisiones Luis M. Paravís

Invitados especiales : Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Ariel Davrieux; y asesores: de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto Renán Rodríguez y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Carlos Guariglia

Secretarias : Beatriz Pérez Rovira y Raquel Suárez Coll

Ayudantes : Alberto Martínez Payssé y Dora Zocaccio

gcq

SEÑOR PRESIDENTE (Sr. Brezzo).- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 32 minutos)

En el orden del día de hoy figura como primer punto la discusión del Título I "De las disposiciones generales" y, a continuación, el estudio del Título II "De la incorporación a los regímenes". Ya que todos los señores Senadores han leído el proyecto, sugeriría que se abra directamente el debate.

Quiero señalar que en la tarde de hoy contamos con la presencia del señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y sus asesores, quienes trabajaron en la redacción del proyecto.

SEÑOR COURIEL.- Antes de comenzar con el Título I quisiera efectuar un planteo, como una especie de exhortación.

El tema de la seguridad social se ha venido discutiendo en los últimos años y, proyecto tras proyecto, ha tenido dificultades para concretarse. Ahora estamos considerando un nuevo proyecto y la participación de los distintos sectores sociales ha sido extraordinariamente importante. Actualmente, la polémica pública depende, implícitamente, de los sectores sociales.

Como una reflexión o exhortación, señalo que, a mi juicio, debemos encontrar algún camino —aclaro que no deseo que se detenga el trabajo de la Comisión— para que los sectores sociales —considero que tienen un grado de madurez muy alto con respecto a este tema, ya que, seguramente, su presencia en el Directorio del Banco de Previsión Social dio una estatura distinta a sus conocimientos— cuenten con un espacio para participar, aportando sus ideas concretas sobre la reforma de la seguridad social. De esa manera veremos hasta dónde podemos llegar para tener elementos comunes en esta materia.

SEÑOR PRESIDENTE (Sr. Brezzo).- [illegible], no voy a

gcq

permitir hacer alguna reflexión sobre lo manifestado por el señor Senador Couriel.

Aclaro que la Comisión ha estado abierta —señalo que esto no fue lo que planteó el señor Senador Couriel— a recibir y escuchar a delegaciones de todas las partes interesadas en el proyecto. Resultaría muy difícil avanzar en el análisis concreto del texto del proyecto Legislativo con la participación de representantes de Subcomisiones, pero eso tampoco es lo que ha expresado el señor Senador Couriel.

Desde el punto de vista del Gobierno, de ninguna manera se pretende que los Legisladores se encierren a estudiar el proyecto, sin tener en cuenta lo que ocurre fuera del recinto parlamentario y lo que opina la gente que puede ser afectada por este tema.

Los Legisladores comienzan a analizar este proyecto de ley con el espíritu de hacer los máximos esfuerzos por encontrar consensos, acuerdos. Al mismo tiempo, sentimos —y creo que es induscutible— que el futuro del país pasa por la reforma de la seguridad social. Además, pensamos —debemos decirlo con sinceridad— que existen algunos sectores o grupos que, más allá de tener discrepancias con este proyecto y entender que la seguridad social está mal, en el fondo no quieren reformarla. Esa es una opinión personal; es una sensación que tengo y al respecto discrepo fuertemente. Entonces, a partir de la premisa de aceptar que el sistema de la seguridad social no puede seguir como está, que debe ser reformado y que significa una amenaza para la felicidad de la gente porque es una amenaza de descaecimiento muy fuerte de la economía del país, más allá de todos los intentos, de la buena voluntad y disposición que existe, creo que el sistema de la seguridad social debe reformarse y que es necesario encontrar soluciones de fondo para un régimen que está enfermo y está enfermando a la economía.

Estas reflexiones simplemente intentaban ser una respuesta a lo manifestado por el señor Senador Couriel. No quería dejar de expresar nuestra buena disposición [illegible] oído atento ante los planteos que se puedan formular [illegible]

gcq

espíritu para escuchar sugerencias razonables y, a partir de una filosofía y una concepción que, de alguna manera, está reflejada en el proyecto, tratar de buscar soluciones. No me parece lógico pretender cambiar esa concepción. Sin embargo, considero que sería razonable que se sugirieran mejoras para atenuar o acentuar determinado aspecto. Reitero que, a mi juicio, no debería modificarse la filosofía de fondo.

SEÑOR POZZOLO.- Comparto íntegramente lo que el señor Presidente ha sostenido, porque no le encuentro absolutamente ningún contenido positivo a la propuesta del señor Senador Couriel. Estamos renunciando a la capacidad de analizar un proyecto, nosotros, que somos los únicos que constitucionalmente estamos habilitados para hacerlo y, más allá de eso, estamos obligados a realizarlo. En función de las temperaturas sociales —que cada uno mide según su capacidad de percepción— luego de un período muy amplio de recepción de todas las quejas y comentarios a favor del proyecto de ley, en el momento que comenzamos a considerarlo responsablemente, ¿vamos a decir que todavía existe en la calle —según lo entiende cada uno— determinada temperatura respecto a este proyecto?

Tengo la impresión de que este es un momento clave en materia de definiciones políticas y personales. Además, entiendo que el proyecto de ley es bueno o malo en la medida en que lo discutamos, lo analicemos y lo desmenucemos artículo por artículo, de forma tal que cada uno fije su posición. Por lo tanto, descalificar una iniciativa, decir que es necesario ver más adelante y seguir recibiendo la opinión de la gente, significaría resignar la potestad de Legislar —a lo que no estoy dispuesto— y de enfrentar, con la responsabilidad que nos corresponde debido al mandato que tenemos, las obligaciones con respecto a este proyecto de ley o a cualquier otro. Hemos abierto la instancia de diálogo, de recepción de informes, quejas, memorandos, etcétera y habíamos establecido que en el día de hoy comenzaríamos con el trabajo. De lo contrario, lo hubiéramos objetado ayer ahorrándonos la molestia de concurrir hoy. Hemos sido convocados a esta Comisión con un [illegible] objetó cuando se planteó el [illegible]

gcq

su Presidente, señor Senador Michelini. Entonces, me parece que hacer objeciones ahora —lo digo con todo respeto y con la estima personal e intelectual que siento por el señor Senador Couriel— es actuar con ánimo dilatorio, cosa que no podemos hacer. Por el contràrio, debemos enfrentar la situación y cada uno debe asumir, según su leal saber y entender, su posición respecto a este proyecto de ley.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Michelini)

En la última reunión de la Comisión habíamos expresado que teníamos objeciones, que existían posiciones filosóficas que podían ser entendidas, problemas de redacción que estábamos dispuestos a corregir y que esa era la posición del Poder Ejecutivo. Entonces, ¿qué es lo que obsta para que comencemos a considerar este tema y lo resolvamos de una vez por todas? Si se ha manifestado que este es uno de los problemas más graves que tiene el país, no quiero dejarlo a favor de la correntada de la calle porque deseo asumir, en el error o en el acierto, la responsabilidad que me significa haber sido elegido para dictar leyes. Además, el único que lo puede llevar a cabo es el Legislador. En ese sentido, entiendo que estaríamos desmereciendo nuestra labor si actuáramos de esa forma y le diéramos largas a este asunto.

SEÑOR COURIEL.- Quisiera aclarar que solamente hice una exhortación; no dije que se parara el trabajo de la Comisión, ni que el Legislador no tuviera legitimidad para realizar su labor. Simplemente, en el momento en que estamos empezando una nueva etapa, solicito que se reflexione a los efectos de encontrar alguna ruta —que personalmente no sé cuál es— porque los sectores sociales han tenido mucho que ver en este tema, que no es menor. Seguramente, a diferencia de otros señores Legisladores, siento que el ambiente, las ganas de participar, de contribuir y la madurez pueden ser elementos que ayuden no sólo al trabajo de la Comisión sino a todo el país. Entonces, reitero que mi única intención es tratar de encontrar una salida a este problema.

[illegible]

cuanto a la preocupación manifestada por los sectores representantes de los trabajadores y los pasivos que han concurrido a la Comisión. Inclusive, considero que han hecho aportes muy trascendentes.

Quisiera expresar que veía el sentido de esta reunión como muy importante si se realizaba para recabar la opinión de los representantes del Poder Ejecutivo acerca de alguno de los planteamientos efectuados por las delegaciones que comparecieron. Entiendo que cualquiera de las ideas constructivas planteadas, ya sea por la Asociación Nacional de Jubilados, por los Dirigentes de Empresas, por quienes expusieron el tema de los topes, etcétera, parten de la base de saber qué posición de receptividad pueden tener.

Es necesario recordar que la Comisión ya había analizado el articulado con la colaboración de los asesores del Poder Ejecutivo y habíamos discutido plenamente sus disposiciones. De acuerdo con la información que se nos brindó en el día de ayer, entendimos que esta reunión se efectuaba con el fin de realizar un examen sin proceder a la discusión habitual, que requeriría un debate en general y otro en particular. En ese sentido, pensamos que esta sesión era de utilidad, porque serviría para conocer la posición adoptada sobre alguna de las muchas propuestas efectuadas, a través de las cuales podrían estudiarse algunas sustituciones en la normativa.

Aclaro que siempre somos propicios a conversar con los representantes del Poder Ejecutivo, pero en este caso entiendo que sería reiterativo volver a examinar todo el articulado, ya que hemos efectuado un análisis exhaustivo, artículo por artículo. Desde nuestro punto de vista es importante que los nuevos elementos de juicio aportados en la Comisión pudieran ser incorporados.

Sin perjuicio de ello —aclaro que en este punto discrepo con el señor Senador Pozzolo— nos hubiera interesado que concurriera una delegación del Instituto del Derecho de Trabajo y Seguridad Social, así como, cuando se estudió el tema de la Seguridad Ciudadana, lo hizo el Instituto de Derecho Penal en base a cuyo trabajo y [illegible]tes

gcq

se realizaron muchas rectificaciones al proyecto original. A este respecto, consulté al Presidente de la Comisión para saber en qué medida estaba prevista la comparecencia del mencionado Instituto porque me parece que discutir en forma definitiva este proyecto de ley, sin contar con su participación , no es lo mejor. Repito que no me opongo a la comparecencia de los técnicos del Poder Ejecutivo, quienes tienen alta capacidad en este tema, pero considero importante que se introduzca algún elemento innovatorio como la opinión que ellos tienen acerca de los puntos de vista que se plantearon en Comisión, porque esto sí constituiría un aspecto nuevo. Asimismo, estimo que esto es más importante que volver a chequear opiniones sobre los textos que ya hemos discutido y que constan en las versiones taquigráficas.

SEÑOR CARBONE.- Este no es un tema nuevo para el país, el sistema político y la sociedad uruguaya. La reforma de la seguridad social tuvo un primer impulso en 1987 y luego, durante toda la Administración anterior, se planteó una y otra vez. Hubo ámbitos de participación desde julio de 1991 hasta marzo de 1992, y en ese período se reunieron semanalmente todos los grupos sociales, políticos y en el Banco de Previsión Social, los grupos técnicos.

Con este nuevo proyecto de ley, hemos recibido la opinión de todos quienes fueron invitados, desearon participar o solicitaron ser recibidos por las Comisiones Integradas. Sus manifestaciones y opiniones eran, en muchos casos, conocidas y casi ninguna nos sorprendió, por lo menos en nuestro caso. Todas ellas respondían a sus antecedentes, no obstante lo cual fueron escuchadas, lo que me parece muy bien.

En el día de hoy, recibimos las versiones taquigráficas de las manifestaciones formuladas por cada una de las delegaciones que participaron en las reuniones que mantuvieron las Comisiones Integradas. En el caso nuestro, nos obligó a abrir una tercera carpeta sobre este tema. A la primera de ellas hemos destinado el proyecto de ley y las proyecciones de la Facultad de Ciencias Económicas; en otra, tenemos las versiones taquigráficas de la Comisión; y en la

última de ellas —no de menos grosor que las anteriores— incluimos las opiniones de los sectores sociales o grupos de interés que participaron en las reuniones que hasta la fecha ha mantenido esta Comisión.

No creo que la Comisión, puntualmente, en algún tema, deba amputarse de antemano la posibilidad de considerar o escuchar ninguna opinión. Pero tengo muy presente, señor Presidente, que integro un sistema republicano, democrático y representativo. Quiere decir que fui electo, al igual que los demás señores Legisladores, como gobernante de este país. No sólo cumple con esta función el Poder Ejecutivo, sino que también debemos hacerlo quienes integramos este Parlamento. Luego de haber escuchado las opiniones, tenemos que analizar y decidir, y creo que esa es la etapa que la Comisión debería comenzar a transitar en la tarde de hoy, sin más dilatorias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Señores Senadores: la Comisión se reunió en el día de ayer para discutir su metodología y su régimen de trabajo, y resolvió, en el acierto o en el error, en un sentido. Si mi tardanza en llegar no alteró esa decisión, lo que debemos hacer es cumplir con lo resuelto de aquí al lunes, que no consiste en poner a votación el proyecto, sino en discutir sus diferentes Títulos y Capítulos. Luego de hacer algunas consultas, la Mesa se ordenó para proceder en ese sentido.

Esto no quiere decir que no se concedan las entrevistas que, eventualmente, queden pendientes. Pero la idea es comenzar a discutir los Títulos del proyecto, para lo cual fue convocada esta sesión, y si en algún otro momento se cree conveniente que esta Comisión tome contacto nuevamente con algún sector social, institución u otra delegación cuyos aportes puedan resultar de provecho para nuestro trabajo, procederemos a recibirlos.

Si no hay objeciones, comenzaríamos el análisis del Título I, "De las Disposiciones Generales".

SEÑOR DAVRIEUX.- El Título I, "De las Disposiciones

gcq

Generales", incluye los dos primeros Capítulos, que se refieren a las bases del sistema y a algunas definiciones del mismo.

El artículo 1o. define el objetivo de la aplicación de este proyecto de ley. Se pretende que el sistema previsional que se crea se aplique a la totalidad de los trabajadores cubiertos por todos los sistemas de seguridad social, y es obligatorio, inicialmente, para las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social, estableciéndose que tendrán una afiliación única.

En el inciso segundo de este primer artículo, se dispone que el Poder Ejecutivo tendrá que proyectar la adecuación de los sistemas restantes —se refiere a los dos servicios estatales y a los tres organismos paraestatales no incluidos en esta primera reforma— al nuevo sistema que se crea.

En el artículo 2o. se establece que las personas menores de 40 años de edad a la fecha de entrada en vigencia de este proyecto de ley —que, según lo establece el artículo 187, será el primer día del mes siguiente al del cumplimiento de los 180 días de su promulgación— serán cubiertos obligatoriamente por el nuevo sistema. En cambio, no cubre a quienes estén actualmente jubilados o constituyan el derecho jubilatorio con anterioridad al 31 de diciembre de 1996. Es decir que cubre a todos quienes tienen menos de 40 años de edad y están trabajando y a todos los que ingresen en el futuro al mercado de trabajo.

Por último, en el artículo 3o. se dispone que el sistema previsional creado, cubre únicamente los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Entonces, en estos tres artículos se establece un sistema de carácter universal, que inicialmente rige para el Banco de Previsión Social, obligatorio para los menores de 40 años de edad y en el régimen llamado comúnmente de previsión social, que cubre invalidez, vejez y sobrevivencia.

SEÑOR PRESIDENTE.- En este primer [illegible]

gcq

de la universalidad del sistema. Se supone que todos compartimos que la reforma estructural del sistema debe comprender a todos los uruguayos.

SEÑOR DAVRIEUX.- Por primera vez en la historia.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el Uruguay existe no solamente el sistema que comprende el Banco de Previsión Social, sino también las Cajas Paraestatales y las Cajas Militar y Policial. No quiero cargar las tintas sobre el tema del déficit, porque no creo que la seguridad social pueda verse únicamente desde ese punto de vista, aunque es evidente que las cuentas deben cerrar y, sin duda, en el caso de algunas de esas cajas, existe déficit. Pero parecería lógico que el sistema terminara embarcando a todos. Estos temas no son fáciles de resolver. No estoy planteando que los beneficios terminen siendo otorgados por el Banco de Previsión Social, haciéndose cargo de todas las Cajas, ya se trate de paraestatales, de la Policial o de la Militar. Simplemente estoy diciendo que parece lógico que salvo en alguna situación especial muy fundada, en el Uruguay una persona pudiera, cuando llegara el momento de acceder al derecho jubilatorio, recibir una única jubilación que tuviera en cuenta todas sus actividades. Dicho de otra manera, parecería lógico que por cualquier Caja que fuere, las personas adquirieran sus derechos jubilatorios en el mismo momento. No puede ser que alguien a los 35 ó 40 años tenga derecho a jubilarse, mientras que otro que realizó el mismo esfuerzo pueda acceder a ese beneficio recién a partir de los 60 años.

Con respecto al tope de edad de la mujer, parecería ilógico incrementarlo —concuerdo en que hay que hacerlo— cuando existe otro sector de la población que accede a los derechos jubilatorios cuando tiene determinada cantidad de años de servicio y de edad, que en muchos casos no alcanzan a los 40 años. Eso no es justo; pero no quiere decir que ya se pueda instrumentar todo, porque estamos hablando de situaciones delicadas.

Concretamente quisiera preguntar a los impulsores de este proyecto —sé que otros señores Senadores comparten esta



inquietud— si a este artículo se le puede agregar algunas cláusulas que vayan en la dirección en que lo hace esta disposición, que es la universalidad, que den mayores garantías de dicha universalidad y que en un plazo equis —que podría no ser el mismo para las distintas Cajas— a través de la iniciativa del Poder Ejecutivo, el sistema enviara las reformas correspondientes para generar la universalidad que estamos pidiendo. Reitero que no me estoy refiriendo al hecho de que el Banco de Previsión Social aborde todas las Cajas, sino a que esta reforma estructural, que hoy ocupa el 85% del sistema, abarcara a las Cajas Policial y Militar, y en un plazo un poco mayor a las demás.

Adelanto que vamos a seguir insistiendo en que esta universalidad debe generar certezas; no se trata de desconfianza política sino de garantías políticas.

SEÑOR DAVRIEUX.- La forma de redacción de esta disposición recoge el hecho de que el tratamiento de diversos sistemas, sin haber un eje conductor que estaría dado por el sistema que sea aprobado, crea grandes dificultades; sería imposible tratar un proyecto de ley que abarcara todas las Cajas. Esto explica la presentación en dos etapas.

El Poder Ejecutivo, cuando presentó este proyecto, entendió que su responsabilidad política estaba reflejada en el hecho de prever la obligación de instrumentarlo de esta manera. No deseo esconder a los señores Senadores el hecho de que ya está a consideración la forma cómo podría adaptarse a las distintas situaciones, siempre que este proyecto se transformara en ley.

El tema de los plazos es discutible, pero, como se sabe, esta no es una tarea fácil. La redacción inicial insumió varios meses, a pesar de tener un equipo completamente dedicado a uno de los proyectos. En caso de plantearse algún plazo, sería deseable que fuera mayor a cuatro meses, que fue lo que llevó la elaboración de este proyecto. En principio, no encuentro razón para que existan distintos plazos según el [illegible]. Sin duda, [illegible] que [illegible] otros [illegible] inc[illegible]

ecq

hay algunos en los que la oposición del organismo es mayor. Tampoco es secreto para nadie que quien ha elaborado un conjunto de críticas a la posibilidad de ser incluida en este proyecto, fue la Caja Notarial.

SEÑOR COURIEL.- ¿Ellos no quieren incorporarse?

SEÑOR DAVRIEUX.- En principio, presenta un conjunto de objeciones y señala las dificultades que podría encontrar para incorporarse a este proyecto.

(Interrupciones)

Esos proyectos no fueron planteados por la Caja, sino por asesores, afiliados o activos de ella; pero lo cierto es que se ha hecho llegar un informe firmado por los asesores. No obstante, si el Poder Legislativo entiende necesario establecer un plazo, naturalmente que se considerará.

SEÑOR BERGSTEIN.- Creo que la inquietud que acaba de plantear el señor Presidente de la Comisión es plausible y, en alguna medida, también es preocupación de diversos sectores de la sociedad.

En lo que tiene que ver con el tratamiento del texto, personalmente sería partidario —y lo digo con toda modestia— de mantenerlo incambiado, por las siguientes razones.

En primer término, creo que en el artículo 1º está subyacente la filosofía esencial que anima a este proyecto, cual es el principio de universalidad. En segundo lugar, hay una disposición que se puede interpretar como programática, mediante la que se está impartiendo una clara línea de orientación al Poder Ejecutivo. Me parece que en este tema, como en tantos otros, lo mejor es enemigo de lo bueno. No hay duda de que avanzaríamos mucho más si pudiéramos establecer un calendario en cuanto a las otras Cajas, dentro o fuera del ámbito estatal; pero no debemos olvidar que, por un lado, esa redacción prevé que el Poder Ejecutivo tendrá que elaborar un Texto Ordenado en un plazo de doce meses. Por otro



ecq

también prevé decretos reglamentarios que —aunque no soy un técnico en la materia— pienso van a revestir gran complejidad. Finalmente, creo que habría que ver cómo va a empezar a funcionar este proyecto, porque haciendo camino al andar y viendo la forma en que se va desarrollando este cambio tan importante en la práctica es lo que va a condicionar, no sólo el contenido de otros proyectos referidos a otras Cajas, sino los tiempos en los que se va a poder enfocar globalmente el sistema previsional en nuestro país.

Teniendo en cuenta este aspecto y compartiendo la inquietud planteada por el señor Presidente de la Comisión, sería partidario de graduar nuestro accionar, de mantener ese texto que abre un abanico interesante de posibilidades y, una vez aprobado en su versión definitiva, ver cómo podemos avanzar en el camino señalado.

SEÑOR DAVRIEUX.- El tema del déficit, la financiación o si las Cajas Paraestatales están financiadas depende, de alguna manera, de cómo se definen las normas jurídicas. El Banco de Previsión Social está autofinanciado porque tiene los aportes personales, patronales y el IVA afectado; lo que falta es vertido por Rentas Generales, o sea que está autofinanciado. En ese sentido, no ha tenido ninguna dificultad en pagar sus obligaciones.

SEÑOR SARTHOU.- Yo no pregunté por el Banco de Previsión Social.

SEÑOR DAVRIEUX.- Me estoy refiriendo a ese sistema.

Lo mismo sucede con las Cajas Militar y Policial.

En la Caja Bancaria las tasas de aporte jubilatorio no son las correspondientes a las otras actividades, que tienen los aportes personales y patronales entre un 13% y un 14,5%, ya que la suma de ambos alcanza una cifra del orden del 50%. Eso está vinculado con impuestos adicionales a los salarios que gravan los costos bancarios y [illegible] del país, al punto [illegible]

gcq

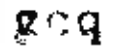
adicional afectado, bajo la forma de un aporte, con lo cual financia ese resultado.

La Caja de Profesionales Universitarios se financia en parte con los aportes vertidos por los profesionales sobre fictos; además, existe un componente importante que en algún momento de la historia de esa institución fue del 50%, que hoy alcanza una cifra un poco menor, aunque es casi la mitad de los pagos, que son impuestos que pagan quienes están enfermos y se les extiende una receta médica; por eso deben pagar un impuesto para financiar la Caja. Es decir que se está gravando al resto de la población por una forma que, inicialmente, se fundamentó en que la sociedad era el patrón del conjunto de los profesionales liberales, aunque también, en algún momento, se gravó la importación de tractores, la presentación de balances por parte de los contadores o de planos por los arquitectos. Todo eso está gravado por impuestos que se afectan a la Caja. Es algo así como afectar impuestos para cubrir el déficit. Por supuesto, Rentas Generales no les está pasando recursos especiales a esas Cajas; si se mira en ese sentido estrecho no le está pasando recursos. Pero, en la medida en que se afectan impuestos mucho más altos que para las restantes, si no se las incorpora a un sistema adecuado, estarían en un régimen más ventajoso porque tienen más impuestos afectados, lo que va en contra de los principios de universalidad e igual tratamiento para todos los ciudadanos.

SEÑOR GANDINI.- Recientemente ha surgido un debate público sobre el tema de la universalidad.

En ese sentido, quiero decir que tengo una opinión al respecto y he reclamado claridad en torno a esta base fundamental del sistema. A su vez, hemos recabado opiniones sobre el contenido exacto de este artículo 1º de parte de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Defensa Nacional y ambos nos han dado garantías suficientes en relación a este principio de la universalidad que se aplicará.

En lo personal, estoy convencido de que esta propuesta


gcq

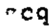
de ley no puede abarcar por sí solo todo el sistema. Me parece correcto que abarque el corazón del sistema, es decir, el Banco de Previsión Social. Por otro lado, hay algunas dificultades importantes en el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, que es completamente distinto al de la Caja Policial. En ambos, las dificultades se generan no sólo en el sistema de pasividades y retiros sino, fundamentalmente, en el sistema de actividad. La incorporación, sobre todo del sector militar, al artículo 67 de la Constitución genera un mecanismo de ajuste de las pasividades que, combinado con el régimen de actividad y las disposiciones de la Ley Orgánica Militar, provocan que uno de los dos mecanismos de retiro, más precisamente el voluntario, sea el que más se utiliza por el personal subalterno, que es el mayor componente de sus efectivos. Esto ha estado ocasionando desde 1992 una importante inflación, fundamentalmente en 1993, año en el que se pagan las retroactividades al año 1990. De esa forma se ha generado un cambio sustancial en la relación activo-pasivo dado que, a mi entender, el sistema es perverso al estimular a los militares a retirarse apenas cumplen las condiciones mínimas necesarias, es decir, apenas conforman causal, porque al poco tiempo de haberlo hecho están percibiendo más por el retiro que si se hubieran quedado en actividad. De esa forma, se está generando una mayor cantidad de efectivos en calidad de retiro que de activo. Entonces, lo que parece ser habitual y sano en un sistema de seguridad social, o sea, que una persona permanezca dos tercios de su vida como activo y un tercio como pasivo, se presenta de una manera exactamente al revés en el servicio de retiros de las Fuerzas Armadas. En ese sector se permanece en actividad aproximadamente 20 años y en algunos casos sólo 15 años como, por ejemplo, en la situación de 8.000 efectivos que quedan por el régimen anterior, dado que el 95% se retira apenas cumple ese período y luego permanece 35 o 40 años, hasta el final de sus días, dentro del sistema sin contar lo que esto le sale al Servicio de Sanidad Militar que incluso atiende a sus familiares durante todo ese lapso. Ese déficit no aparece en ningún lado, por lo menos en este sistema.

[illegible] que

debe ser resuelto, no sólo para sanearlo, sino para mejorar la calidad de los activos, así como también el régimen de permanencia en actividad, porque no creo que el objetivo sea que los funcionarios pasen apenas un tiempo por allí y tengan como meta principal retirarse lo antes posible. Sin embargo, creo que este es un tema complicado y que está vinculado con los estímulos por los cuales se ingresa a las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, modificar individualmente esta temática sin considerar otras, puede implicar cambios sustanciales en la actividad del funcionariado que pertenece a las Fuerzas Armadas.

Considero que existe una cantidad de elementos que podrían ser estudiados. Por ejemplo, no es lo mismo el personal combatiente que aquél que no lo es; hay que tener en cuenta que todo el personal que hoy es subalterno ingresa por el Escalafón K. Es necesario estudiar la situación del personal que hace maniobras, ya que no puede trabajar en otro lado porque cumple guardias de 24 por 24 y está sometido a un régimen disciplinario que lo hace permanecer durante muchos días en la unidad en calidad de sancionado y debe estar fuera del departamento de maniobras. Evidentemente, su situación es distinta con respecto a la de aquel personal militar de iguales características que marca tarjeta a la hora 7 y a las 13, como sucede con los del propio Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, que se jubilan por el mismo sistema. Evidentemente, es distinta la situación del médico que concurre a las maniobras de aquél que se desempeña en Sanidad Militar y que es un multiempleado, como casi todos los médicos de nuestro país, es decir que luego de dos o cuatro horas de trabajo sale corriendo rumbo a una mutualista. Creo que todos estamos de acuerdo en el hecho de que este sistema que es complejo debe ser abordado aparte.

El caso de la Caja Policial no tiene nada que ver con la situación de la Caja Militar, pero arroja un déficit muy importante en el cual, en mi opinión, están involucrados problemas de aportes patronales del Estado que, de acuerdo a algunos datos, es considerado como déficit, pero que también está integrado por el incumplimiento de sus obligaciones en algunos momentos.



A su vez, las situaciones de las Cajas Paraestatales también son diferentes. Por ejemplo, tengo datos sobre la Caja de Profesionales Universitarios que en 1993 —es el último disponible— arrojó U$S 11:000.000 de superávit, cifra que a primera vista parece muy auspiciosa. Sin embargo, casi U$S 7:000.000 provienen de un impuesto del 3% a los medicamentos que compran y adquieren todos los ciudadanos uruguayos, hayan pasado o no por la puerta de la Universidad de la República. De alguna manera, esto está subvencionando el retiro de un sector que se puede decir tiene más oportunidades en la vida que otros. Tal como decía el señor Davrieux, creo que en forma indirecta y a partir de lo que ha sido una definición política de la sociedad, allí hay elementos que tienden a beneficiar a estas Cajas que tienen fuertes "lobbies" y que se han beneficiado con algunas de estas posibilidades. ¿Qué pasaría si se estipularan medidas de esta naturaleza para la Caja Civil y para la Rural, que atiende a los servicios domésticos? Obviamente, el déficit sería menor; sin embargo, se aplica a este sector, sucediendo lo mismo con la Caja Bancaria. Creo que un componente menor, quizás el 1% de la tasa de interés que debe abonar cualquier ciudadano que solicita un préstamo a un Banco está integrado por la diferencia —si no me equivoco, se trata de alrededor del 1%, según algunos cálculos que la propia Caja Bancaria efectuó— entre lo que debería pagar si desempeñara una actividad habitual y corriente y lo que abona en calidad de aporte, que representa una cifra mayor a la actual. Entonces, parte del costo del dinero aumenta por un mecanismo que va a parar al servicio de retiros y jubilaciones de los funcionarios bancarios.

Por cierto, algunas actividades —entre ellas, podemos mencionar a la Caja Bancaria— tienen dificultades en su ecuación activo - pasivo. Afortunadamente y a raíz de otros temas bastante complicados y discutidos, se traspasaron actividades que pertenecían al Banco de Previsión Social —tal es el caso de trabajadores que cumplían tareas en otras instituciones financieras— a la Caja Bancaria. En alguna medida, esto [illegible] en forma transitoria la relación activo - pa[illegible] de 1994, [illegible]

cq

activos a aportar en ella, por lo que mejoraron sus finanzas.

Esta realidad también se observa en la Caja Notarial, donde a pesar de que hoy no hay dificultades, seguramente las habrá. Como sabemos, en los últimos años esta actividad ha sufrido una fuerte presencia femenina, lo que implica que con el aumento de la expectativa de vida de las mujeres y la edad de retiro tan temprana —a los 55 años— surgirán problemas en esta Caja en los próximos tiempos. Seguramente, los podrá superar mejor que otras en función del "colchón" de inversiones que se ha venido realizando; no obstante, se trata de un problema estructural.

A mi juicio, cada una de las Cajas tiene su particularidad y sus problemas, por lo que hay que analizar sus situaciones. Además de reconocer que presentan ciertas dificultades, también debemos tener en cuenta que algunas tienen muy buena gestión; tal es el caso de la Caja Notarial, cuya directiva es absolutamente honoraria, dedicada y entregada a su labor. Prueba de ello es el hecho de que los profesionales que la han administrado han actuado en forma moderada y prolija. Su sistema no admite evasión, porque el mecanismo que utilizan para recaudar el aporte de sus afiliados es implacable y no permite que circule prácticamente nada sin que se realice el aporte correspondiente; en este caso, me refiero a cualquier tipo de registración.

Creo que hay que considerar la situación de las Cajas Paraestatales en forma individual, sin afectarlas, porque es importante mantener lo que funciona bien en ellas. Si aplicáramos en alguna de ellas el mismo sistema rígido de franjas que estamos propugnando para este régimen general, la estaríamos hiriendo de muerte.

Por lo tanto, pienso que hay que analizar una por una, sancionar leyes especiales y escuchar la opinión de quienes han estado involucrados en la administración de esos servicios. Como expresó el señor Presidente, fijar un plazo es una cuestión de [illegible]. De todos modos, el sistema





jurídico uruguayo está repleto de leyes que establecen plazos, pero que luego no se cumplen, a partir de lo cual nada sucede. La mayor garantía que tenemos en el sentido de que este régimen va a ser cumplido es la palabra de ambos Ministros, quienes señalan que se trata de una decisión política sobre la que se trabajará inmediatamente de aprobada esta norma. No obstante, no me opongo al hecho de que si en algún momento se sugieren plazos concretos, estos puedan ser estudiados. Ahora bien, son suficientes las expresiones de los señores Ministros que, a mi juicio, actúan como las mejores garantías para este sistema.

SEÑOR COURIEL.-Si no me equivoco, el señor Senador Gandini está de acuerdo con el principio de la universalidad. A su juicio, las Cajas Policial, Militar, Notarial, Bancaria y Profesional deben tener tratamientos completamente diferentes. Concretamente, pregunto al señor Senador si entiende que a las Cajas Notarial, Profesional y Bancaria, que están funcionando con cierto grado de eficacia —aun cuando cree debe aplicarse el criterio de universalidad— habrá que darles un plazo prudencial o no tocarlas. Por su parte, las Cajas Policial y Militar también deberían recibir un tratamiento especial. Al respecto, quisiera saber si considera más próxima la necesidad de que éstas puedan ser incorporadas a un proyecto de ley más general.

SEÑOR GANDINI.- A mi entender, todas las Cajas tienen dificultades y sus gestiones pueden ser mejoradas, a fin de que otros sectores de la población no deban directa o indirectamente financiarlas o transferirles recursos para que funcionen bien. No obstante, algunas presentan más urgencias en razón de la notoria transferencia de valores que hay que hacerles; tal es el caso del Servicio de Retiros y Pensiones Militares y la Caja Policial. Estas exigen a las finanzas públicas una enorme transferencia en forma directa de otros recursos. Por lo tanto, hay que abordar su situación con mayor empeño, ya que además abarcan un número de funcionarios muy importante.

[illegible] que [illegible]
de [illegible]

necesario abordar estos temas en forma rápida y que el Parlamento reciba proyectos de ley que contengan estos mismos principios generales, respetando —tal como señala este artículo— la particularidad y especificidad de cada Caja.

En lo que tiene que ver con las tres restantes, que son paraestatales, es posible realizar algunos ajustes que, sin causar perjuicios, puedan ser adaptados a estos mecanismos, evitando una financiación indirecta de parte de otro sector de la población.

SEÑOR COURIEL.- Debemos expresar que no aceptamos el artículo tal como está redactado. Creemos en la necesidad de la universalidad, y el planteo del señor Senador Gandini se acerca al pensamiento que tenemos desde este punto de vista.

En primer lugar, debemos señalar que no tenemos urgencia en lo que tiene que ver con las Cajas Notarial, Bancaria y Profesional, que deben seguir funcionando como hasta hoy. Ahora bien, si aceptamos el régimen de universalidad, éstas deben estar comprendidas, aunque no deben ser consideradas en forma inmediata.

En segundo término, pensamos que el problema de las Cajas Policial y Militar es más complicado, porque hace a lo que representa el sentir de la población. Tenemos la sensación de que mediante este proyecto de ley se busca modificar y eliminar algunos privilegios, tal como el de los cargos de confianza en el ámbito político. Debemos aclarar que acompañamos una medida de esa naturaleza porque, en realidad, estos cargos se llevan una parte importante de los egresos del Banco de Previsión Social. Si no me equivoco —y a pesar del gesto de mirar hacia arriba del contador Davrieux que puede indicar que no estoy en lo correcto— días pasados tomé conocimiento de que la cifra respectiva asciende a U$S 100:000.000.

SEÑOR DAVRIEUX.- Se trata de una cifra importante, pero no representa a una [illegible] ... un 3% o un 4%.

SEÑOR COURIEL.- No nos parece mal que una de las soluciones sea la que expresa el señor Senador Gandini, en el sentido de resolver ciertos aspectos sin afectar el funcionamiento de las Cajas Notarial, de Profesionales Universitarios y Bancaria. En cambio, en los casos de las Cajas Militar y Policial no es tan complicado, porque existen muchos privilegios. Cabe mencionar como ejemplo el hecho de que la hija de un General hace 47 años que cobra $ 9.200 de pensión, independientemente de sus ingresos, lo cual es un privilegio enorme. Entonces, en ese sentido, no tengo ninguna duda de que éste es un tema a resolver.

Entiendo que puedan tener determinadas bonificaciones que no sean indiscriminadas, así como también podemos creer que tienen derecho a ellas, por ejemplo, los trabajadores de la construcción. Cuando hago alusión al término "bonificación" me estoy refiriendo al hecho de que se puedan jubilar en un período determinado, distinto al de otros, por el tipo de trabajo que realizan.

Entonces, se busca un mecanismo para que las Cajas Policial y Militar entren en este proyecto de ley o se establece que quedan excluidas durante un período determinado, que es el plazo que se daría para que se envíe una nueva iniciativa; pero tiene que existir una intención de demostrar que un sector que hoy tiene privilegios debe estar incorporado a esta iniciativa. A nuestro entender, lo que contiene en este sentido es insuficiente.

En segundo lugar, me quiero referir al artículo 3º, que expresa: "El sistma previsional cubre los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia". ¿Qué es lo que sucede? Está el tema de las prestaciones de activos, que no está comprendido en este proyecto de ley. Entonces, ¿qué pasa con esta disposición? Tenemos un sistema de previsión social que, en su conjunto, tiene contradicciones importantísimas que hay [illegible] resolver.

[illegible] expresaba [illegible]



que si se incorporan más activos habrá más prestaciones, por lo que en vez de bajar el déficit, éste aumenta. Aquí hay algo —no se me ocurre el término— perverso, digamos, porque resulta que todos los uruguayos queremos resolver los problemas de la marginalidad, la pobreza, eliminar el sector informal, ocupar a todos en el sector moderno, pero eso es malo para la seguridad social. Esta cuota de perversidad debe ser resuelta, y quizás la solución sea encontrando otros mecanismos distintos para las prestaciones activas.

Señalo esto porque me procupa en gran forma este elemento de perversidad que en este momento tiene el régimen previsional. No estoy seguro de cuál es el grado de perversidad. Pienso que en un país que tiene un número relativamente alto de empleos precarios, de subempleo o de informalidad, lo que plantea el contador Davrieux debe ser correcto. Eso no lo discuto. Por eso entiendo que hay que resolver el tema desde el punto de vista de las prestaciones activas. Tal vez en un período más largo, eso no sería así. Si se hace un supuesto distinto del crecimiento del producto, del de la ocupación, del de la productividad, del pasaje de los no cotizantes a cotizantes, quizás el tema pase a ser la asignación familiar; no sé que pasa con el seguro de salud y menos con el de desempleo. Aclaro que me estoy refiriendo al mediano plazo.

En tercer término —para culminar mis puntos de vista sobre el Capítulo I— quisiera conocer algún elemento que nos ayude a comprender los límites de 40 años de edad y del 31 de diciembre de 1996, que están planteados en el artículo 2º, como mecanismo de transición.

De esta forma, señor Presidente, he finalizado mis puntos de vista, mis preguntas y mis cuestionamientos respecto al Capítulo I del Título I.

SEÑOR HEBER.- Simplemente deseamos agregar nuestra opinión en esta especie de discusión general que estamos llevando a cabo sobre el Capítulo I del Título I.

[illegible]

fijar un plazo determinado al Poder Ejecutivo en lo relativo a la remisión del proyecto de ley que busque la modificación del sistema de retiros militares, de la Caja Policial y de las Cajas Paraestatales. Creemos que el plazo debe ser común, igual para todos, sin hacer distinciones, aunque sabemos que existen situaciones que son más deficitarias en algunos sectores que en otros. Asimismo, esta es una situación disímil —eso es algo que nadie discute— pero reitero que debe establecerse un plazo que abarque a todos por igual, sin distinciones, en función de que el criterio con el que estamos trabajando es el de buscar la adecuación a este nuevo sistema, aunque no se llegue, en términos generales, a decir que es la universalización total de un sistema que, en ciertas ocasiones, no se puede trasladar de igual forma a situaciones que son diferentes.

Indudablemente, esperamos que el Poder Ejecutivo remita en ese plazo alguna iniciativa al respecto. No estoy adelantando una posición en lo relativo a la extensión que debe tener ese plazo, sino que me avengo a las propuestas que se están manejando —ya sea de un año o más— a los efectos de dar al Poder Ejecutivo el tiempo necesario para mantener las conversaciones que considere pertinentes. Estas, en algunos casos, van a ser más difíciles —en función de las consideraciones que ha hecho el señor Senador Gandini— y, en otros, puede haber alguna propuesta de parte del propio organismo, por lo que sería interesante que desde ya se abocaran al trabajo.

Asimismo, me gustaría escuchar la opinión del Poder Ejecutivo, que supongo será consensuada, discutida y conversada con el organismo que estará transformando, ya sea con la Caja Policial, la Militar o las Paraestatales.

SEÑOR COURIEL.- El consenso quizá no sea fácil.

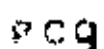
SEÑOR HEBER.- Quizás no lo sea, pero de igual manera tenemos que hacer el intento y el esfuerzo.

Capítulo I del Título I, que el Herrerismo está de acuerdo en fijar un plazo y que éste sea suficiente para que el Poder Ejecutivo pueda hacer las consultas y las elaboraciones —bastante difíciles, por cierto— en lo que tiene que ver con la modificación de las Cajas Paraestatales, la Militar y la Policial.

SEÑORA DALMAS.- A los efectos de dar nuestra posición con relación al Capítulo I del Título I que se está estudiando, queremos decir, en la misma dirección que lo estaba haciendo el señor Senador Couriel —con quien estamos totalmente de acuerdo— que cuando se plantea en este país una gran reestructura económica, que a nadie escapa, ella tiene consecuencias sociales muy importantes, más allá de la postura que cada uno de nosotros sostenga. Cuando uno piensa en la reforma del sistema de seguridad social, asumen gran importancia —no desde el punto de vista de la asistencia estatal o de las cuentas, sino desde una óptica social— las prestaciones en actividad que, en lo personal, pensamos que deberían abordarse con la misma dedicación con que se encara el sistema previsional que, precisamente, se denomina de esa manera porque atiende sólo ese aspecto.

Por otra parte, como lo ha señalado algún señor Senador, es verdad que la aplicación del principio de universalidad —tal como lo expresó la propia señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social— es una enunciación más bien programática, un compromiso político, ya que no tiene un mecanismo establecido. También pensamos que el plazo podría tener un sentido tan programático como el del propio inciso que estamos considerando, tal como está redactado. De todas formas creemos que agrega claridad programática.

Entonces, estaríamos totalmente de acuerdo con que se busque una redacción que signifique una posibilidad a ciertas prioridades o que atienda al resto del sistema que no está incluido en el Banco de Previsión Social, estableciendo un plazo —que podría ser de [illegible] o de comienzo de [illegible] del [illegible]— lo [illegible] claridad [illegible] importante [illegible]


ecq

También nos preocupa lo que han manifestado las distintas fuerzas sociales que se han expedido ante la Comisión sobre este proyecto de ley, en cuanto a que no se verían afectados ciertos derechos que actualmente existen. Es verdad que hay algunas injusticias en el sistema actual que quedan instauradas para aquellos que configuren causal antes del 31 de diciembre de 1996 como, por ejemplo, en el caso de los topes, aspecto que fue analizado por un sector importante de delegaciones que se presentaron en la Comisión.

SEÑOR LAGUARDA.- Quiero sumarme a las expresiones de otros señores Senadores que han planteado la conveniencia de establecer garantías más claras en el propio texto, acerca de la universalidad del sistema. Creo que habría un acuerdo en cuanto a que el sistema debe ser universal, aspecto que debe quedar estampado con más claridad en el texto definitivo de la ley.

Pensamos que si en cuatro meses se ha elaborado este proyecto de ley —con el cual tenemos discrepancias importantes, pero de todas formas reconocemos que ha significado un esfuerzo muy grande, aunque es cierto que hay un trabajo acumulativo de otras iniciativas anteriores— podría darse un plazo de un año como límite para la remisión de un proyecto de ley que consagre la universalidad del sistema.

SEÑOR SARTHOU.- Comparto los planteamientos realizados en el sentido de que la asistencia financiera que recibe la Caja Policial es cuatro veces mayor que la que percibe cada afiliado al Banco de Previsión Social y es seis veces mayor, en el caso de la Caja Militar. Asimismo, estoy de acuerdo con que existen prestaciones excepcionales y de privilegio, lo que constituye una razón fundada para que este aspecto de la universalidad tenga la más rápida integración al sistema general. Simplemente deseo expresar las dos apreciaciones que he mencionado en el sentido de que existe una asistencia financiera, sin duda desigual, respecto a la que recibe el Banco de Previsión Social para las prestaciones a sus [illegible]

SEÑOR DAVRIEUX.- Sólo deseo hacer algunos comentarios con respecto a las dudas que ha planteado el señor Senador Couriel. Por un lado, se dice que este proyecto de ley efectivamente cubre los riesgos previsionales de invalidez, vejez o sobrevivencia. En este aspecto, entiendo que no se pueden tratar todos los temas al mismo tiempo porque, en definitiva, no resolveríamos ninguno. Hay que reconocer que existen problemas en la prestación a activos, en virtud de la evasión que se constata en el sistema. No obstante, ello perjudica a quienes la realizan porque en realidad el Estado se ve favorecido financieramente —notoriamente no en su propósito de hacerse cargo de la seguridad social— por el hecho de que quienes hacen la evasión tendrían derecho a beneficios que cuestan más —reitero— desde el punto de vista financiero. Evidentemente, ese es un problema de los activos.

El tema de las prestaciones a los activos no ha estado fuera de la preocupación del Poder Ejecutivo, ya que ha sido aprobada una ley sobre mejoras de la competitividad y reordenamiento financiero. En este sentido, en cuanto a las asignaciones familiares, se otorgaron mayores recursos a la gente con menores ingresos y se retiró ese derecho a quienes perciben mayores retribuciones.

Por su parte, se está trabajando en el área de las prestaciones a activos, pero en forma independiente no es posible incluir todo, pensando que varios de los beneficios que están establecidos actualmente no tienen el carácter de universalidad que se pretende en el tema de seguridad social. Si bien está prevista la universalidad para las prestaciones a las personas en edad de no trabajar —para quienes trabajaron a través del sistema jubilatorio y para los que no lo hicieron y tienen edad avanzada mediante las pensiones a la vejez— no ocurre lo mismo con las que corresponden a los activos.

Cabe destacar, asimismo, que los seguros por enfermedad uruguayos no cubren a los familiares, sino sólo al trabajador. Obviamente, es necesario hacer un análisis amplio de la seguridad social, lo que requiere otro tipo de estudios



por parte de sistemas estatales y privados para que funcionen eficientemente y no incurran en las incoherencias del actual. Podemos decir, con respecto al sistema, que el artículo se refiere concretamente a estas prestaciones y no a las de los activos, que son objeto de un análisis separado.

Por otro lado, el señor Senador Couriel quería saber por qué se estableció la fecha del 31 de diciembre de 1996 y por qué se fijó el límite de edad en cuarenta años. Se eligió esta fecha a fin de no afectar las expectativas de quienes estuvieran próximos a configurar la causal jubilatoria. De ese modo, se estableció un plazo de dieciocho meses para, reitero, no afectar las expectativas de las personas que estaban próximas a retirarse.

SEÑOR COURIEL.- Entiendo perfectamente que hay condiciones de expectativa y psicológicas, pero quisiera saber si no hay algún tipo de análisis financiero que diga que es mejor hacerlo a dieciocho meses y no a veinticuatro o a treinta y seis.

SEÑOR DAVRIEUX.- Como decía, señor Presidente, es un plazo que se entendió razonable. De hecho, el tema se comenzó a estudiar a principios de año, por eso hablamos de dos años. Cambiar la fecha tiene consecuencias financieras. De todas formas, no hubo estudios de alternativa desde el punto de vista financiero, sino la intención de no afectar expectativas.

En el caso de la Pensión a la Vejez se estableció el cambio de edad al 1º de enero de 1997 para crear un plazo de un año y medio a la fecha de presentación de la ley —casi dos años cuando empezamos a analizar este tema— para las personas que estaban próximas a los 65 años y tenían la expectativa de acceder a ella.

Reitero que no se trata de una consideración financiera; pero si [illegible] fechas habrá que ver cuáles son los [illegible] [illegible]os.

[illegible]

El límite de cuarenta años para poder estar dentro del sistema tiene que ver con el hecho de que éste tiene un nuevo componente de ahorro obligatorio que sólo tiene sentido si hay un período de capitalización relativamente prolongado. Si se hubiera establecido un límite de cincuenta años con una edad mínima de retiro de sesenta años y estimada por los coeficientes de reemplazo en sesenta y cinco, un período de quince años puede ser relativamente breve, por lo que los beneficios que obtendrían estas personas serían limitados. Además, estos trabajadores tienen la opción de elegir incorporarse al nuevo régimen si lo creen conveniente.

En realidad, las personas de más de cuarenta años no están perjudicadas, sino beneficiadas, ya que pueden continuar en el régimen vigente con modificaciones —que le imponen una edad mayor para obtener los mismos coeficientes de reemplazo y que le proporcionan un mínimo y un máximo jubilatorio mayor— o incorporarse al nuevo, de acuerdo con sus posibilidades de ahorro total obligatorio o voluntario.

Quienes trabajamos en este proyecto de ley, luego de estudiar diversas alternativas de edad que oscilaban entre treinta y cinco y cuarenta y cinco años, entendimos que ese era un nivel de equilibrio plenamente alcanzable, ya que si una persona se retira con la edad promedio de sesenta y cinco años y veinticinco años de acumulación de ahorro como mínimo, tendría derecho a una prestación adicional a la del sistema de reparto que sería satisfactoria. Obviamente, no significa que sea la óptima, porque para eso debería empezar a aportar a los veinte o veinticinco años.

SEÑOR COURIEL.- Señor Presidente: quiero saber cuál es el régimen de trabajo de la Comisión.

Ahora el Poder Ejecutivo hace una presentación por capítulos y cada uno de nosotros exponemos puntos de vista o hacemos preguntas. Como es lógico, el Poder Ejecutivo dice —y lo hace de la mejor manera posible— cuáles son los fundamentos del proyecto de ley y defiende cada uno de los artículos y explica las posiciones. Lo único que hacemos nosotros es brindar la opinión de cada uno, y lo que el Poder



Ejecutivo nos contesta manteniendo su posición.

Aclaro que el problema no es con el Poder Ejecutivo; es más, creo que lo que están haciendo sus representantes es absolutamente correcto. Simplemente, quiero saber cómo va a funcionar la Comisión.

SEÑOR DAVRIEUX.- Nosotros asistimos como invitados a la Comisión para colaborar con su trabajo y no para intervenir en un debate que le corresponde a los señores Senadores.

En la medida en que el Poder Ejecutivo tiene un conjunto de asesores especializados en la materia, entendimos que si se plantean visiones alternativas por parte de distintos sectores, podrían analizar a qué tipo de formulación darían lugar. Por ejemplo, el señor Senador Heber manifestó que el Herrerismo estaba dispuesto a establecer un único plazo. Ante eso nosotros podríamos decir cuál sería la redacción del artículo y tenerlo preparado. Si alguien manifiesta que hay una urgencia distinta en tratar los temas de los servicios estatales que los de los paraestatales, podríamos tener redactado un artículo sobre eso. Menciono estos temas porque son los que he escuchado que los señores Senadores consideran como relevantes.

Cuando se entre a la consideración particular y se estudie el artículo 1º —donde hubo diversas posiciones— el Poder Ejecutivo podrá presentar las diferentes redacciones, y si los señores Senadores entienden que reflejan su posición, podrán votar las distintas mociones. De esta forma, se podría ir más rápido en la consideración particular del proyecto de ley.

Ese es el apoyo que podemos ofrecer a la Comisión y, como nos interesa el tema, estamos muy satisfechos de hacerlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Corresponde pasar a considerar el Capítulo II.

SEÑOR DAVRIEUX.- El Capítulo II [illegible]

gcq

establecen que se trata de un sistema mixto, ya que las jubilaciones tienen dos componentes. Por un lado, un sistema de solidaridad intergeneracional o de reparto y, por otro, un componente de ahorro individual obligatorio o, en cierta manera —se ve luego en el artículo 8º— opcional. Simplemente, se establece en qué consiste cada uno.

Como ya señalamos en la exposición inicial, es mixto no porque sea público y privado, sino porque tiene un componente de reparto y otro de capitalización. No puedo extenderme más porque estos artículos son de definición y simplemente se remiten a otras disposiciones de Títulos siguientes, estableciendo los tipos de prestaciones a que dan lugar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, pasamos a considerar del Capítulo Unico del Título II.

SEÑOR DAVRIEUX.- Este Título determina la manera en que está cubierta la población contemplada dentro de este proyecto de ley por el sistema de reparto y por el de solidaridad individual.

Se hace mención a que todas las cifras que están planteadas —empiezo por el último artículo, es decir, el 12— se refieren a valores de mayo de 1995, que se ajustarán —de aprobarse la ley— por el Indice Medio de Salarios, de acuerdo con lo que establece el artículo 67 de la Constitución de la República. En este artículo se determinan niveles de ingreso para los distintos afiliados al sistema de previsión social, los que se consideran sobre la totalidad de los ingresos percibidos y cubiertos por trabajadores que estén afiliados al Banco de Previsión Social, en la medida en que el proyecto de ley se limita hasta ese nivel. En el artículo 7º se establece un primer nivel hasta $ 5.000; un segundo entre $ 5.000 y $ 15.000 y, un tercero, por encima de $ 15.000. Creo que esto lo hemos dicho muchas veces y no es necesario que sigamos hablando al respecto.

Lo que se plantea es que quienes perciben hasta $ [illegible] tienen derecho a algunas opciones [illegible]

gcq

$ 5.000 puede optar porque la mitad de su aporte personal se destine al ahorro individual y la otra mitad se vierta al sistema de reparto. Por una disposición posterior se establece que se tendrá derecho, para el cálculo de su jubilación por el sistema de reparto, a tomarse una vez y media, como máximo, sobre la cifra que se aportó al sistema de reparto, o $ 5.000; la cantidad que sea menor. Aquellos que opten en parte por el sistema de ahorro, éstos se capitalizan como el de quienes ganan ingresos superiores.

Hay planteado un problema, ahí en el límite, que aparece en el artículo 8º, por el que se establece que el nivel de ahorro de quienes ganen entre $ 5.000 y $ 7.500, para que su ahorro no disminuya, siempre es el que corresponde a $ 2.500 —es decir, $ 375 en este lenguaje— y el resto va al sistema de reparto.

Básicamente, esta es la distribución de los fondos. Hasta $ 15.000 va al ahorro; sobre esta cifra no hay ningún tipo de aporte y, como consecuencia de una norma posterior que trata del Impuesto a la Renta de Industria y Comercio, los sueldos por encima de $ 15.000 sólo son deducibles a los efectos del cálculo de dicho Impuesto por la parte que queda gravada por el Impuesto a las Retribuciones y otras contribuciones de seguridad social. Esto significa que no tienen aportes sociales, pero no se pueden descontar en la parte correspondiente para el cálculo del Impuesto a la Renta de Industria y Comercio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a realizar algunas preguntas para que el contador Davrieux nos pueda ilustrar, más allá de los aspectos filosóficos o políticos del proyecto de ley.

Todos los que tienen menos de 40 años —salvo alguna excepción que no puedo detectar— las proyecciones a tasas moderadas indican que van a sacar igual o más que lo que están sacando en la actualidad en el Banco de Previsión Social, o sea, en las jubilaciones actuales. A efectos de ser más claros, digamos que la jubilación para una persona menor de 40 años —hablemos tanto de aquellas que estén en el sistema solidario como [illegible] los que estén en el de ahorro

ecq



individual— les van a dar tasas de reemplazo iguales o mayores.

SEÑOR DAVRIEUX.- No es tan así, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces corríjame, señor contador.

SEÑOR DAVRIEUX.- El sistema, en algunos casos, da mayores valores que el actual y, en otros, da menores.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Se refiere a los menores de 40 años?

SEÑOR DAVRIEUX.- Por supuesto que también los incluye a ellos.

En la actualidad, los que ganan más de $ 5.000, están topeados en su casi totalidad, y su jubilación máxima es de $ 4.025. Esto ocurre si se jubilan con más de $ 5.000 y a los 65 años. Si se retiran con menos de 65 años, su jubilación dependerá de la edad en que se acojan a ese beneficio. Por lo tanto, no se trata de que el sistema propuesto o el vigente siempre otorguen mayores ventajas, sino que hay que tener en cuenta las edades y el monto ganado. A las personas que tienen menores ingresos como, por ejemplo, los que ganan dos Salarios Mínimos, si se jubilan con 65 años o más, el sistema proyectado les concede más beneficios, mientras que si lo hacen con menor edad, aproximadamente da los mismos beneficios que en el sistema actual. Quienes perciben entre dos Salarios Mínimos —es decir, $ 1.150— y $ 5.000, si se retiran a la misma edad tanto por el sistema proyectado como en el vigente, su jubilación será menor. Para tener la misma retribución, hay que jubilarse con mayor edad.

Reitero que las diferencias dependen de las edades y de los porcentajes.

No sé en qué quería concluir el señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quería tener una idea a partir de un promedio de 64 años de edad, de lo que está pasando actualmente, de la realidad de hoy.

gcq

Por el sistema proyectado, la situación de la gente que ya tiene causal jubilatoria no se modifica. En el caso de las personas que tienen menos de 40 años y que su sueldo está por debajo de los $ 5.000, tienen ese plus que establece el artículo 8º. Con respecto ~~a los~~ que están por encima de $ 5.000, tienen 20 ó 25 años de capacidad de ahorro.

Entonces, el sistema, tanto para los mayores de 60 años como para los menores de 35 ó 40 años —ni qué hablar de los menores de 25 años, para los que el sistema es realmente beneficio— otorga iguales o, en su defecto, mejores condiciones para retirarse a los 64 ó 65 años.

El problema está en esa franja optativa que va de los 40 a los 60 años. En ese caso, la persona que gana menos de $ 5.000 puede optar por acogerse al nuevo sistema o, de lo contrario, quedarse en el vigente. El perjuicio no sería tan grande porque si permanece en el viejo sistema, el primer tope no funciona —ya que estamos hablando de personas que ganan menos de $ 5.000— y si opta por el nuevo régimen podría,se le aplica el artículo 8º que le da un plus.

SEÑOR DAVRIEUX.- El tema no es tan así.

El artículo 8º funciona como un excedente siempre y cuando la persona comience a ahorrar a los 20 ó 25 años de edad; si lo hace a los 40 años, no ocurre lo mismo. Los cálculos que hemos suministrado a la Comisión están realizados sobre la base de personas que empiezan a trabajar y a aportar a los 20 ó 25 años.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Pero qué ocurre con el plus?

SEÑOR DAVRIEUX.- Dicho plus es un adicional en el caso de que la persona aporte todos esos años, ya que el componente de ahorro depende de la acumulación. Ese [illegible] lo obtiene aquél que haya aportado durante 40 años, [illegible] de 20 años, ya que su ahorro [illegible] menor [illegible] le viene por ahorro [illegible] ese caso [illegible]

Si quer hable [illegible]

pcq

40 años que se quiere jubilar y que gana menos de $ 5.000, le diría que opte la mitad por ahorro y la mitad por reparto. Si tiene más de 40 años y cobra menos de $ 5.000, le aconsejaría que se mantuviera en el sistema vigente, porque, esperando hasta los 64 ó 65 años —como ahora los hombres— percibiría más o menos la misma cantidad, mientras que si se acogiera al de ahorro individual, cobraría menos. Por esa razón, se fijó un margen de 40 años.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hago estas consultas porque este es el tema central del proyecto de ley.

De sus palabras interpreto que los que ganan menos de $ 5.000, si se mantienen en el sistema actual y jubilándose a los 64 ó 65 años, no se verían perjudicados.

El tema a dilucidar es el de aquellos que están entre 40 y 60 años y ganan más de $ 5.000.

SEÑOR DAVRIEUX.- En ese caso ganan siempre.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero ganan siempre en función de los topes aunque, a esta altura, son expropiatorios.

SEÑOR DAVRIEUX.- No ganan siempre en función de los topes, y esta es una diferencia, porque depende del nivel que esté por encima de $ 5.000.

SEÑOR ASTORI.- Ello depende del monto absoluto del excedente en más de $ 5.000.

SEÑOR DAVRIEUX.- Hay que tener en cuenta dos elementos. Por un lado, depende del monto y, además, la jubilación máxima se eleva de $ 4.025 a $ 6.100, es decir, más de un 50%. Para un porcentaje de reemplazo del 65%, $ 6.100 corresponde a un sueldo de actividad de $ 9.600. Recién al que gane por encima de esa cifra le van a empezar a afectar los topes. En la actualidad, ello ocurre con los que perciben más de $ 5.000. Esto significa que se está contemplando a aquellas personas que tienen entre 40 y 58 años, subiendo los topes máximos y también los mínimos; quienes quedarían fuera de


gcq

esto —y, que, tal vez, serían mayormente beneficiados si optaran por el nuevo sistema— serían aquellos que ganen más de $ 10.000.

SEÑOR SARTHOU.- Con respecto al artículo 4º, relativo a la denominación de sistema de segundo tramo como jubilación, de acuerdo con la posición que di a conocer en la Comisión, he hecho algunas consultas y, en general, se entiende que este tramo es una acumulación de dos seguros comerciales y un contrato, tal vez, innominado pero similar a la renta vitalicia.

Me gustaría saber cuáles son las razones para denominarlo como jubilación, como un seguro social, de acuerdo con las características planteadas. Formulo esta consulta porque me parece de trascendencia esa denominación.

SEÑOR DAVRIEUX.- ¿El señor Senador se refiere concretamente a por qué lo llamamos así?

SEÑOR SARTHOU.- A mi entender, la estructura de este sistema estaría basada en dos figuras que no representan estrictamente un seguro social, ya que se habla de un régimen acumulado de seguro comercial y de un contrato innominado de renta vitalicia. Concretamente, deseo saber los fundamentos que llevaron a considerar el nuevo régimen como un seguro social.

SEÑOR DAVRIEUX.- Lo que se ha planteado es un sistema que tiene dos componentes y ambos —tanto el de sistema de reparto como el de ahorro individual— se basan en las mismas condiciones: se exige la misma cantidad de años de trabajo y las mismas edades. De manera que no se trata de un contrato similar al que se realiza en una compañía de seguros cuando se deposita determinado capital y al llegar a cierta edad se obtiene un beneficio económico. Esto no funcionaría de esa manera. La persona que trabaje 15 años, si no cumple con las condiciones requeridas de jubilación, no tiene derecho al beneficio. Por [illegible] este régimen cumple los requisitos de jubilación [illegible] individual. En otras [illegible]; no se beneficiarán por este sistema quienes no [illegible]



gcq

lo establecido, ya sea la edad para una jubilación común, edad avanzada o incapacidad absoluta en todo trabajo para la jubilación especial.

De manera que las exigencias son estrictamente las mismas; simplemente, las prestaciones configuran su monto de distinta manera.
Esta es la razón por la que usamos el término "jubilación".

SEÑOR SARTHOU.- No es mi intención plantear un debate, pero deseo expresar que no comparto las razones de esa decisión. A mi entender, las condiciones son similares a las del régimen jubilatorio, pero respecto a un contrato que no reviste el carácter de seguro social. Reitero que simplemente quería conocer la posición del Poder Ejecutivo, pero no comparto los fundamentos expuestos.

SEÑOR COURIEL.- Me gustaría hacer algunas consideraciones con relación a este Capítulo.

Por un lado tenemos un régimen de reparto y uno de capitalización. A quienes somos más proclives a un sistema de reparto —lo expongo claramente para que se entienda mejor— nos preocupa el tema de las franjas. Según lo que se nos dijo, con la franja de $5.000 se llegaría al 89 % de los cotizantes.

SEÑOR DAVRIEUX.- Si el señor Senador se refiere al Banco de Previsión Social, efectivamente ello es así. Debido a que estamos hablando de extender este sistema al resto de las Cajas, podemos decir que en algunas se puede llegar al 100 % de los cotizantes.

SEÑOR COURIEL.- Nos gustaría saber, por ejemplo, qué sucedería si cambiamos la franja. Concretamente, me pregunto qué ocurriría si pasamos de una franja de $ 5.000 a una de $ 6.000. ¿Cuál es el número de cotizantes que quedan en ella?

Por otra parte, sería interesante saber cuánto deja de recibir el Banco de Previsión Social por concepto de aporte personal con la franja de $ 5.000 y cuánto con la de $ 6.000.


gcq

Aclaro que no pretendo que se me conteste ahora; formulo estas preguntas porque considero que su respuesta es sencilla.

SEÑOR DAVRIEUX.- La respuesta no puede ser segura porque hay opciones y muchas alternativas. En realidad, ello dependerá de cuántos opten por este sistema. Lo único que se puede afirmar es a cuánto ascendería la cifra inicial. Si sólo se acogieran al beneficio del ahorro los estrictamente obligados, que son los menores de 40 años...

SEÑOR COURIEL.- ¿Se refiere a si nadie optara?

SEÑOR DAVRIEUX.- Sí, señor Senador. En ese caso la cifra oscilaría entre los U$S 23:000.000 anuales por quienes aportan por $ 6.000 y U$S 35:000.000 anuales por quienes aportan por $ 5.000.

SEÑOR COURIEL.- A lo mejor, entonces, en lugar de perder el Banco de Previsión Social gana.

SEÑOR DAVRIEUX.- ¿Qué entiende el señor Senador por ganar o perder?

No significa que haya que ganar o perder.

SEÑOR COURIEL.- Si lo que se deja de recaudar es entre U$S 23:000.000 y U$S 35:000.000, pienso que tal vez, de aprobarse este proyecto de ley, el Banco de Previsión Social podría aumentar su recaudación. Digo esto, porque en el proyecto de ley se incluye un artículo que lleva del 13 % al 15 % el incremento del aporte personal y rebaja un 2 % el patronal del sector privado. Me pregunto quién paga el 15 % correspondiente al aporte del Estado si se quiere mantener el salario líquido, aunque, de pronto, pueden surgir nuevos ingresos.

Asimismo temo, también, que las empresas que hoy no pagan el aporte patronal porque están exoneradas, de mantenerse ese 15 % del salario líquido, lo van a tener que abonar, lo que [illegible]

pcq



lo establecido, ya sea la edad para una jubilación común, edad avanzada o incapacidad absoluta en todo trabajo para la jubilación especial.

De manera que las exigencias son estrictamente las mismas; simplemente, las prestaciones configuran su monto de distinta manera.
Esta es la razón por la que usamos el término "jubilación".

SEÑOR SARTHOU.- No es mi intención plantear un debate, pero deseo expresar que no comparto las razones de esa decisión. A mi entender, las condiciones son similares a las del régimen jubilatorio, pero respecto a un contrato que no reviste el carácter de seguro social. Reitero que simplemente quería conocer la posición del Poder Ejecutivo, pero no comparto los fundamentos expuestos.

SEÑOR COURIEL.- Me gustaría hacer algunas consideraciones con relación a este Capítulo.

Por un lado tenemos un régimen de reparto y uno de capitalización. A quienes somos más proclives a un sistema de reparto —lo expongo claramente para que se entienda mejor— nos preocupa el tema de las franjas. Según lo que se nos dijo, con la franja de $5.000 se llegaría al 89 % de los cotizantes.

SEÑOR DAVRIEUX.- Si el señor Senador se refiere al Banco de Previsión Social, efectivamente ello es así. Debido a que estamos hablando de extender este sistema al resto de las Cajas, podemos decir que en algunas se puede llegar al 100 % de los cotizantes.

SEÑOR COURIEL.- Nos gustaría saber, por ejemplo, qué sucedería si cambiamos la franja. Concretamente, me pregunto qué ocurriría si pasamos de una franja de $ 5.000 a una de $ 6.000. ¿Cuál es el número de cotizantes que quedan en ella?

Por otra parte, sería interesante [illegible] de recibir el Banco de Previsión Social por [illegible] personal con la franja de $ 5.000 y [illegible]



gcq

Aclaro que no pretendo que se me conteste ahora; formulo estas preguntas porque considero que su respuesta es sencilla.

SEÑOR DAVRIEUX.- La respuesta no puede ser segura porque hay opciones y muchas alternativas. En realidad, ello dependerá de cuántos opten por este sistema. Lo único que se puede afirmar es a cuánto ascendería la cifra inicial. Si sólo se acogieran al beneficio del ahorro los estrictamente obligados, que son los menores de 40 años...

SEÑOR COURIEL.- ¿Se refiere a si nadie optara?

SEÑOR DAVRIEUX.- Sí, señor Senador. En ese caso la cifra oscilaría entre los U$S 23:000.000 anuales por quienes aportan por $ 6.000 y U$S 35:000.000 anuales por quienes aportan por $ 5.000.

SEÑOR COURIEL.- A lo mejor, entonces, en lugar de perder el Banco de Previsión Social gana.

SEÑOR DAVRIEUX.- ¿Qué entiende el señor Senador por ganar o perder?

No significa que haya que ganar o perder.

SEÑOR COURIEL.- Si lo que se deja de recaudar es entre U$S 23:000.000 y U$S 35:000.000, pienso que tal vez, de aprobarse este proyecto de ley, el Banco de Previsión Social podría aumentar su recaudación. Digo esto, porque en el proyecto de ley se incluye un artículo que lleva del 13 % al 15 % el incremento del aporte personal y rebaja un 2 % el patronal del sector privado. Me pregunto quién paga el 15 % correspondiente al aporte del Estado si se quiere mantener el salario líquido, aunque, de pronto, pueden surgir nuevos ingresos.

Asimismo temo, también, que las empresas que hoy no pagan el aporte patronal porque están exoneradas, de mantenerse ese 15 % del salario líquido, lo van a tener que abonar, lo que [illegible]



aporte.

SEÑOR DAVRIEUX.- Lo que se prevé es una disminución del aporte patronal y no un aumento. Esto significa que si una empresa no pagaba, va a mantener la misma condición.

SEÑOR COURIEL.- Por ejemplo, la Universidad Católica del Uruguay está exonerada de pagar aporte patronal. Si se aumenta del 13 % al 15 % dicho aporte y se mantienen los salarios líquidos, ¿quién paga la diferencia?

SEÑOR DAVRIEUX.- Se da un salario nominal más alto.

SEÑOR COURIEL.- Me refiero a quién paga al Banco de Previsión Social el 15 %.

SEÑOR DAVRIEUX.- Estaría cubierto por el descuento que se aplica al salario nominal. No quiero hacer un juego de palabras, pero debo señalar que no se establece un aporte patronal; sin embargo, evidentemente, el ingreso nominal de los trabajadores de la Universidad Católica —siguiendo el ejemplo del señor Senador— ascenderá y no habrá una compensación porque no se puede rebajar lo que es cero al haber un subsidio de aporte patronal. Me parece que ello no sería demasiado responsable, porque deberían pagar un costo mayor.

SEÑOR COURIEL.- Entonces, ¿lo tiene que pagar la Universidad Católica?

SEÑOR DAVRIEUX.- Así es, señor Senador, pero no bajo el concepto de aporte patronal, sino de un salario nominal más alto.

SEÑOR COURIEL.- El costo, entonces, queda a cargo de la Universidad Católica.

SEÑOR DAVRIEUX.- Efectivamente, señor Senador, pero no lo llamamos aporte patronal.

SEÑOR COURIEL.- No se llama aporte patronal, sino de otra

gcq

manera; pero de lo que se trata es de que ese 2 % lo tendrá que pagar la Universidad Católica del Uruguay.

Otra preocupación que tengo y que ya planteé en otra oportunidad al contador Dávrieux, es qué razón hay para mantener una franja de $ 15.000; creo que sería bueno eliminarla y que todos tuvieran la obligatoriedad de aportar.

Por otra parte, pienso que en el régimen actual hay otro problema y es el que tiene que ver con el tope de los siete Salarios Mínimos Nacionales. Entiendo que sería bueno que los ahorros de los sectores de mayores ingresos queden en el país porque hoy, en buena medida, se están yendo a fondos privados de pensiones, que son extranjeros, cuando hay otros que están resolviendo el tema por la vía de fondos complementarios.

Reitero, pues, que hay que encontrar una fórmula para que esos ahorros queden en el país en instituciones estatales, públicas no estatales o privadas sin fines de lucro. ¿Por qué decimos esto? Porque pensamos que desde este punto de vista tampoco estamos aceptando la existencia de fondos de pensiones privados, tipo los de la intermediación financiera que conocemos, o los que funcionan en el campo internacional.

En resumen, no tengo ninguna duda de que hay que encontrar un camino para que esos fondos queden en el país; inclusive, si se trata de hacerlo bajo algún mecanismo de fondos de capitalización, en su momento analizaremos el tema. Considero que ahorros de esta naturaleza que, repito, hoy se están yendo del país y que deben ser aprovechados.

SEÑOR DAVRIEUX.- Cuando presentamos este Título en la oportunidad anterior, señalamos que el tercer nivel se sustentaba en la idea de que es conveniente garantizar una base mínima común a todo el mundo, establecida en $ 5.000, y lograr que quienes tienen ingresos superiores puedan ahorrar obligatoriamente hasta un determinado monto; pero no podíamos exigir que estuvieran gravados ingresos superiores. De hecho, incluir obligatoriamente este nivel superior [illegible] de la desgravación que tienen todos los ahorros, [illegible]

gcq





favorecer a quienes tienen más altos ingresos. Llevarlo más arriba es permitir retirar como sueldo cifras más importantes. Entonces, en la medida en que el aporte patronal ha disminuido y el aporte personal queda como recurso para la misma persona, estaríamos permitiendo retirar utilidades por la vía de sueldos. Pensamos que esa no era la mejor manera de lograr resultados a favor del Estado, sino que implicaba premiar y facilitar a quien retirara, por la vía de sueldos, las utilidades. En ese caso, el único aporte sería el patronal, que se ha propuesto disminuir. Tendríamos utilidades desgravadas, siempre que se depositara una pequeña parte como ahorro personal.

Es por estas razones, pues, que se decidió fijar ese límite de $ 15.000.

Con respecto al planteo formulado por el señor Senador Couriel en cuanto a que estos fondos queden en el país, quiero decir que entiendo que si se establece este sistema y se logra demostrar que puede tener un mejor funcionamiento que el de los organismos del exterior —tengo esa esperanza— en lo que refiere a la capitalización de ahorros que permitan un retiro adecuado, lo que va a quedar es el ahorro voluntario. Creo que esta es la mejor vía para obtener un buen resultado. Naturalmente, la gente tiene que entender que por este camino no va a perder ni a ver disminuidos sus salarios, razón por la cual es frecuente en el país la simulación de ingresos, tendientes a la baja. De ahí la caída de las recaudaciones del Banco de Previsión Social.

La idea de fijar un límite es que, de otro modo, esto se convierte en un instrumento de evasión impositiva, por ejemplo, haciendo figurar salarios más altos, en los cuales sólo el aporte patronal es realmente un impuesto, porque lo demás se volcará al ahorro personal. Entendemos que no es conveniente fomentar este tipo de cosas.

SEÑOR ASTORI.- Ante todo, quiero confirmar la interpretación que acabo de hacer de la respuesta brindada por el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Si no entendí mal —pido al contador Davrieux que me lo confirme o lo desmienta— la franja de $ 15.000 se fijó por el hecho de que eliminándola, en algún momento las utilidades de determinadas empresas podrían llegar a tener una situación fiscal favorable respecto a la que tendrían con el establecimiento de ese nivel de $ 15.000.

Por otra parte, quisiera saber si hay alguna estimación —aunque sea indirecta— del volumen de dinero que en este momento se estaría canalizando hacia administradoras de fondos de pensiones en el extranjero.

SEÑOR DAVRIEUX.- No tengo ninguna, señor Senador.

SEÑOR ASTORI.- ¿Hay al menos elementos de juicio que nos permitan decir que se está yendo dinero hacia fondos de pensiones extranjeros?

SEÑOR DAVRIEUX.- Se conocen anécdotas de personas que dicen estar en el sistema.

SEÑOR PRESIDENTE.- He escuchado hechos referidos a gente que durante algunos años aportó y que un día de los Estados Unidos le llegó una comunicación diciendo que el fondo de pensiones había quebrado. Por lo tanto, estas administradoras no dan ninguna garantía, a pesar de que se siguen vendiendo sus servicios en plaza.

Pasamos ahora al Título III, Capítulo I.

SEÑOR RODRIGUEZ.- Este Título refiere al primer nivel, esto es, a las asignaciones computables hasta $ 5.000 mensuales.

El artículo 13 —primero de este Capítulo— fija el alcance del régimen y comprende a todos los afiliados activos del Banco de Previsión Social que reciban asignaciones computables hasta $ 5.000. Diría que se trata de las personas menores de 40 años o que ingresen por primera vez al mercado laboral, cualquiera sea su edad, y las mayores de 40 años que opten por el nuevo sistema, de acuerdo con lo dis[illegible] los artículos 51 y [illegible] del proyecto de ley. [illegible]


gcq

dicho sin perjuicio de la opción que establece el artículo 8º de la presente iniciativa, con respecto a optar por quedar incluido en el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, con las aportaciones correspondientes a la mitad de las asignaciones computables de hasta $ 5.000.

En la disposición siguiente se dice cuáles son los recursos del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, fijándose los aportes patronales hasta $ 15.000, los aportes personales hasta $ 5.000 —sin perjuicio de lo estipulado en el artículo 8º en cuanto a la opción— y también los tributos que se afecten específicamente a este régimen, más allá de la posibilidad manejada en lo que hace a la asistencia financiera del Estado.

En el Capítulo II se detallan las distintas prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia ya vistas.

En el Capítulo III se establecen las clases de jubilación y las causales. Al respecto podemos destacar que se deroga la causal anticipada que rige actualmente para las actividades docentes y para los cargos políticos y de particular confianza. Además, en el artículo 17 se determinan los requisitos para acceder a la jubilación común; en el artículo 18 se regula la jubilación por incapacidad total, mientras que el 19 se refiere a la jubilación por edad avanzada, con las variantes que ya analizamos en la exposición realizada hace algunos días.

Por otra parte, se transforma lo que hoy se denomina jubilación especial por incapacidad parcial para el empleo o profesión habitual, que actualmente es transitoria, confiriéndosele el carácter de subsidio transitorio, lo que está contenido en el Capítulo IV; sin embargo, como se elimina de las causales previstas en el Capítulo III, lo menciono en este momento.

SEÑOR SARTHOU.- En el curso de los trabajos de la Comisión, se realizó un planteamiento muy importante con respecto a la jubilación anticipada, formulado por trabajadores que, teniendo una edad [illegible] a la [illegible]


gcq

habiendo cumplido la totalidad de los años de servicio, y más —generalmente en la misma empresa— se encontraron con que ésta se clausuró y quedaron cesantes. Estas personas deben permanecer durante tres o cuatro años sin percibir ingreso alguno, porque no pueden acceder a la jubilación y les resulta muy difícil reingresar al mercado de trabajo.

Estos trabajadores —que componen un número determinado— fueron recibidos por el señor Senador Gandini y quien habla, y nos dejaron planteada una situación muy angustiosa. Por ello, manejamos la posibilidad de establecer una disposición transitoria limitada a las personas que, a la fecha de la ley, hayan sufrido esa circunstancia de tipo excepcional. No sería una jubilación excepcional para cualquier hipótesis futura, sino para estos casos en que las empresas clausuraron y sus trabajadores no pueden reinsertarse en el mercado ni tampoco jubilarse.

Quisiera saber si podría haber alguna receptividad de parte del Poder Ejecutivo a esta situación, a la cual no logramos encontrar una salida en la Comisión del Senado.

SEÑOR RODRIGUEZ.- En realidad, no se trataría de la jubilación anticipada que está prevista por el régimen actual. Si no entendí mal, creo que aquí se hablaba de que esas personas ya habrían superado la cantidad de años de trabajo exigidos en este proyecto de ley.

Respecto a esas personas, creo que se introduce un cambio que no es menor; me refiero a lo establecido en el último inciso del artículo 26 del presente proyecto de ley. Y digo que no es menor en la medida en que esas personas, en cierta forma —deben llegar, por supuesto, a la edad jubilatoria— se verán favorecidas con respecto a la situación actual. En ese último inciso se dice que la actualización, a los efectos del cálculo del sueldo básico jubilatorio, se hará hasta el mes inmediato anterior al inicio del servicio de la pasividad, de acuerdo con el Indice Medio de Salarios. Según el régimen actual, la actualización se realiza hasta [illegible], es decir que si esas personas [illegible]


gcq

años y tuviesen que esperar 3 ó 4 años para configurar la causal al acceder a la edad mínima jubilatoria, se verían perjudicadas en el sueldo básico jubilatorio. Sin embargo, en este proyecto de ley establecemos que la actualización se realiza hasta el mes inmediato anterior al inicio del servicio de la pasividad. O sea que hoy se encuentran en una situación mucho más difícil que la que se crearía al aprobarse esta iniciativa.

SEÑOR SARTHOU.- Quiero aclarar que no hacía el planteamiento en cuanto al sueldo básico jubilatorio, sino a la posibilidad de jubilarse; es por ello que hacía referencia a una eventual anticipación, porque de cualquier forma deberán permanecer unos cuatro o cinco años sin percibir ingresos por actividad ni por concepto de jubilación.

De hecho, los planteos realizados en la Comisión fueron bastante dramáticos. Por supuesto, este proyecto evita el perjuicio que puede ocasionar, en la determinación del sueldo básico jubilatorio, el transcurso del tiempo hasta completar la edad de jubilación; sin embargo, deja sin resolver lo que tiende a solucionar muchas veces la jubilación anticipada: la circunstancia excepcional de habilitar la jubilación a pesar de no cumplirse el término, por el hecho excepcional de la clausura de la empresa y por haber cumplido los años de servicio.

SEÑOR HEBER.- Quiero señalar que en el seno de la Comisión hemos tenido la preocupación que expresó el señor Senador Sarthou. Esto se planteó no solamente con trabajadores que ya reunían los requisitos necesarios para el retiro, sino también con trabajadores que han quedado desocupados y a los que, de alguna manera, les faltaban pocos años para jubilarse. Quizás debamos encontrar la forma de darles algún beneficio a la hora de buscar trabajo, porque es posible que las últimas palabras del señor Senador Sarthou representan la única puerta que parecería vislumbrarse: hay que reinsertar a esas personas en el mercado de trabajo y, para ello, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social existe la Junta Nacional de Empleo.



Me pregunto si no sería factible otorgar algún "handicap" en el mercado laboral a estos trabajadores que pierden sus puestos de trabajo porque cierran las empresas, y no por ser malos funcionarios. Además, algunos de ellos tienen a veces hasta cuarenta años de trabajo en la misma firma. También cierto que su edad no los favorece para conseguir o reconquistar un espacio.

Quiere decir que se trata de un tema bastante complejo, y nos preocupa. Reitero mi inquietud, aunque no apresuro una respuesta en este momento: ¿es factible colocar a estas personas que se encuentran en una situación difícil y apremiante, en la posibilidad de ser las primeras beneficiarias de una rebaja del aporte patronal para que las empresas las tomen? Formulo esta interrogante, ya que se autoriza al Poder Ejecutivo en uno de los proyectos a rebajar el aporte patronal. Es obvio que un empresario siempre preferirá una mano joven a otra con cuarenta años de trabajo y, ya que le restan tan pocos años para retirarse, tal vez sea factible manejar una solución de este tipo.

SEÑOR DAVRIEUX.- El tema planteado por el señor Senador Sarthou es preocupante a nivel mundial, debido a la situación que se está dando con la transformación productiva. Ello hace que personas que están próximas o no a la edad de retiro, no puedan reinsertarse en el mercado laboral.

Además, sobre este tema existen dos opiniones. Por ejemplo, el señor Senador Michelini expresó que los jóvenes son quienes tienen dificultades para ingresar al mercado laboral porque, como no tienen antecedentes, no los toman. Ahora se plantea el problema de las personas de cierta edad, que no necesariamente están tan cercanas a la edad de retiro, pues quien tiene 50 años está lejos de ello. Inclusive estos problemas también se les presentan a quienes tienen 45 años.

Esta es una situación que, lamentablemente, crea dificultades y por el momento no se ha encontrado una solución a nivel [illegible] del plazo —que se [illegible] seguros de desempleo. Al [illegible]

ccq

sistemas de reconversión aún no funcionan.

Quiero aclarar que las personas que han venido a hablar con los señores Senadores debido al cierre de las fabricas también me plantearon el tema. Por ejemplo, gente que tenía cargos importantes en la actividad textil tuvo que aceptar una reconversión a tareas que no tenían nada que ver con las que desempeñaron durante toda su vida activa. Para ello tuvieron que realizar una capacitación de aprendices a los 50 años. Evidentemente, un joven de 18 ó 19 años puede desempeñar tareas de aprendiz, pues piensa que en diez años su situación va a cambiar. Sin embargo, quien ya cuenta con 52 ó 53 años no tiene esa perspectiva.

Es decir que las soluciones no son claras y, como no existen en el mundo, tampoco las podemos importar. Por eso, buscamos algunas salidas y, por ejemplo, nos enteramos que de las cinco personas que habían venido en la delegación, tres de ellas estarían contempladas por el sistema previsto en este proyecto de ley. En cierta manera, me alegré por el hecho de que tuvieran una solución, aunque no en forma inmediata para todos ellos pues, de aprobarse el proyecto, solamente dos verían rápidamente modificada su situación.

Aclaro que con esto no quiero decir que la ley se debe aprobar tal como está: simplemente señalo que se introduce esta modificación que, al menos, representa una mejora con respecto al sistema vigente. El Acto Institucional Nº 9 —sin duda, inadvertidamente— establece que el reajuste para el cálculo de sueldo básico se detiene en el momento del cese, con lo que la jubilación mínima sería de unos $ 400 o $ 500. En cambio, por este sistema —ese es un pequeño ajuste que se podría hacer al Acto Institucional Nº 9 en caso de no aprobarse esta norma del proyecto de ley— se contemplaría la situación de gente que está próxima a retirarse.

Sin embargo, reitero que el tema de las personas que pierden el empleo por la reconversión laboral es mundial. Además, sin duda, hay gente más experta en el tema; por ejemplo, el señor Senador Fernández Faingold está más al tanto del problema que quien habla. Se trata de un tema



gcq

doloroso y difícil para el que no se puede importar una solución, pues no existe ninguna.

SEÑOR SARTHOU.- Por eso hablaba de una disposición transitoria que abarcaría a quienes tuvieran muchos años de servicio y, en ese momento, atravesaran la circunstancia de que cerró la empresa donde trabajaban. Es decir que contemplaría a un número determinado de personas, pero no se trataría de una causal para el futuro. Simplemente estaría resolviendo un problema de emergencia que se plantea en este momento. Además, esto muchas veces se hace con disposiciones transitorias, a fin de solucionar situaciones determinadas para un cierto número de personas perjudicadas. Por otra parte, en este caso pueden acreditar que la empresa cerró y que tienen los años de servicio. Por eso pensamos en esa posibilidad, pues nos parece muy difícil la reinserción por la vía de la recapacitación. De lo contrario, podría estudiarse la posibilidad de un subsidio a través de la Junta Nacional de Empleo, equivalente a la jubilación, pero ese sería otro tema.

SEÑOR GANDINI.- Creo que este problema tiene dos aspectos. Uno de ellos está vinculado a lo jubilatorio y, a mi juicio, este proyecto de ley lo resuelve bien por medio del último inciso del artículo 26, que prevé que la actualización se hará hasta el mes inmediato anterior al inicio del servicio de la pasividad. Por otra parte, para el cálculo se toman los últimos diez años, lo cual mejora la situación de quienes en los últimos tiempos han tenido dificultades a nivel laboral.

Pienso que el otro aspecto del problema debe resolverse por medio de políticas de empleo adecuadas. Me niego —creo que esta es una posición sostenida por otros señores Senadores— a introducir situaciones de causales anticipadas, porque hoy tenemos unos 70 trabajadores en esta situación pero, sin duda, hay y habrá muchísimos más, pues lamentablemente se trata de un proceso irreversible. Por lo tanto, creo que la Comisión, o el Parlamento en su conjunto, deberá abocarse a abordar el tema globalmente, ya sea por medio de soluciones como las planteadas por el señor Senador [illegible] —es [illegible]

de otros mecanismos que se deberán estudiar.

De todos modos, se trata de políticas de empleo, de reinserción y de reconversión laboral para quienes pierden su fuente de trabajo en edades en que es más difícil reingresar al mercado de empleo. Sin embargo, no creo que ahora debamos abocarnos a resolver este problema —que refiere a personas y a angustias muy concretas— pues ello nos llevaría a establecer un mecanismo excepcional que haría que fuéramos nuevamente injustos —ya lo hemos sido con los trabajadores de Campomar, y ese es el antecedente que más nos presiona— con otra cantidad de trabajadores que podrían encontrarse en la misma situación.

SEÑOR COURIEL.- No quisiera coartar el trabajo de la Comisión, pero debo decir que recibí una citación para trabajar sobre los Títulos I y el II, e hice los deberes correspondientes. Sin embargo, no continué con el estudio del resto del articulado. Por eso, sugeriría que finalizáramos por el día de hoy con el trabajo de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como además a las 18 horas está prevista una sesión de la Asamblea General, levantaríamos la Comisión y citaríamos a los señores Senadores para mañana jueves, desde las 10 hasta las 13 horas, y desde las 15 a las 20 horas. La idea es que en el día de mañana avancemos en los Títulos III, IV, V y VI.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 47 minutos)